

Gerald Becker-Neetz

Rechtliche Probleme
der Umweltzertifikatmodelle
in der Luftreinhaltepolitik



PETER LANG

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Inhaltsübersicht

=====

Einleitung	1
§ 1 Die wirtschaftswissenschaftlichen Modellansätze	10
I. Allgemeine Modellbeschreibung	10
II. Umweltökonomische Bewertung der Instrumente des Umweltschutzes	13
III. Die bisherige Diskussion über die Zertifikatlösung	24
IV. Anwendungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland	46
V. Der Gang der Untersuchung	48
§ 2 Die Vereinbarkeit der Lizenzmodelle mit dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- und Überwachungsverfahren	50
I. Ziel der Untersuchung	50
II. Die Vereinbarkeit der Modelle mit dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	52
III. Der Kreis der nicht genehmigungspflichtigen Anlagen	81
IV. Zusammenfassung	82
VI. Weitere Schlußfolgerungen	83
§ 3 Umweltschützende Gestaltungsmaximen der Verfassung	86
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes	86
II. Folgerungen für die Gestaltung von Lizenzmodellen	92
III. Zusammenfassung	94
§ 4 Bestandsschutzprobleme	95
I. Einleitung	95
II. Regelungsinhalt eines Schadstofflitzengesetzes	96
III. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes in der Implementationsphase	100
IV. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes in der Betriebsphase	153
V. Maßstäbe des Grundrechts der Berufsfreiheit	182
VI. Die Vereinbarkeit von Lizenzmodellen mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG	192
VII. Maßstäbe der allgemeinen Handlungsfreiheit	201
VIII. Zusammenfassung	202
§ 5 Rechtliche Rahmenbedingungen eines Lizenzmarktes	204
I. Einleitung	204
II. Die institutionellen Rahmenbedingungen für einen Lizenzmarkt	205
III. Die Verhinderung des Modellmißbrauchs durch kartellrechtliche Institute	252
IV. Der verfassungsrechtlich erforderliche Schutz von Kleinunternehmen im Lizenzmarktbereich	286
V. Offenmarktstrategien	289
VI. Zusammenfassung	294
§ 6 Schlußfolgerungen	298

Inhaltsverzeichnis
=====

	Seite :
Einleitung	1
§ 1 Die wirtschaftswissenschaftlichen Modellansätze	10
I. Allgemeine Modellbeschreibung	10
II. Umweltökonomische Bewertung der Instrumente des Umweltschutzes	13
1. Die wichtigsten Instrumente des Umweltschutzes im Bereich der Luftreinhaltung	13
2. Die Kritik der traditionellen "Auflagenpolitik"	15
a) Kosteneffizienz	16
b) Fehlende Anreizwirkung	18
c) Wettbewerbsverzerrungen	20
d) Blockierung der Industrieansiedlungspolitik	20
e) Die soziologische Kritik des Vollzugsdefizits im Bereich der Luftreinhaltungspolitik	21
3. Umsetzung der Kritik in Anforderungen an die Ausgestaltung der umweltpolitischen Instrumente	23
III. Die bisherige Diskussion über die Zertifikatlösung	24
1. Die prognostizierten Modellvorteile	24
a) Kostenoptimalität	24
b) Anreizwirkung	26
c) Industrieansiedlung	27
d) Gesamtkontingentierung	27
2. Die verschiedenen Typen von Lizenzmodellen	28
a) Undifferenzierte und differenzierte Emissionszertifikate	29
b) Emissionsorientiertes Verschmutzungsrecht (EDP)	29
c) Lokalorientiertes Verschmutzungsrecht (LDP)	31
d) Immissionsorientiertes Verschmutzungsrecht (ADP)	32
e) Spezifiziertes umwelteinwirkungsorientiertes Verschmutzungsrecht (HADP)	33
f) Immissionsorientiertes Mischsystem	34
3. Die Modalitäten der Modellausgestaltung	35
a) Die Bestimmung der Gesamtemissionsmenge	35

b) Die Lizenzierung der Schadstoffe	37
c) Die Bildung angemessener Marktregionen	37
d) Die Anfangsverteilung der Lizenzen	38
e) Der Kreis der Marktteilnehmer	40
f) Die zeitliche Dimension und die Abwertungsrates	41
g) Verwaltungsaufwand und gerichtliches Verfahren	42
h) Offenmarktstrategien	44
i) Mißbrauchsmöglichkeiten	45
IV. Anwendungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland	46
1. Produkt- oder Produktionsprozeßlizenzierung	46
2. Schadstoffbewirtschaftung auf nationaler Ebene	47
3. Der regionale Anwendungsbereich	48
V. Der Gang der Untersuchung	48
§ 2 Die Vereinbarkeit der Lizenzmodelle mit dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungs- und Überwachungsverfahren	50
I. Ziel der Untersuchung	50
II. Die Vereinbarkeit der Modelle mit dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	52
1. Grundzüge des Genehmigungsverfahrens	52
a) Chronologischer Ablauf	52
b) Die Prüfungsgesichtspunkte des Genehmigungsverfahrens	53
aa) Anforderungen nach dem Schutzprinzip des § 5 I Nr. 1	54
1) Luftverunreinigung	55
2) Lärmimmissionen	57
3) Sonstige Immissionen	57
4) Störfallschutz	58
bb) Anforderungen nach dem Vorsorgeprinzip des § 5 I Nr. 2	58
cc) Anforderungen nach dem Entsorgungsgrundsatz des § 5 I Nr. 3	60
dd) Die Beachtung des Abwärmenutzungsgebotes in § 5 I Nr. 4	60
ee) Beachtung anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften gemäß § 6 Nr. 2	61

2. Die Einpassung der Lizenzansätze ins Genehmigungsverfahren	61
a) Das Schutzprinzip des § 5 I Nr. 1	62
aa) Begrenzung durch den Umfang der Schadstofflizenzierung	62
bb) Die Ersetzung der Immissionsprognose bei lizenzierten Schadstoffen	63
1) Das Immissionsbewertungsverfahren nach der TA-Luft	63
(a) Vorbelastungsmessung	63
(b) Zusatzbelastungsmessung	65
2) Die Substituierbarkeit der Immissionsprognose durch EDP-Modelle	67
3) Die Substituierbarkeit der Immissionsprognose durch LDP-Modelle	70
4) Die Substituierbarkeit der Immissionsprognose durch ADP- und HADP-Modelle	71
5) Das Mischsystem	72
b) Das Vorsorgeprinzip des § 5 I Nr. 2	72
aa) Garantie des Vorsorgezwecks im Rahmen eines Lizenzmodells	72
bb) Modifikation des § 5 I Nr. 2	73
cc) Änderung der GRAVO	74
c) Die Entsorgungsregelung in § 5 I Nr. 3	75
d) Das Abwärmenutzungsgebot in § 5 I Nr. 4	76
3. Grundzüge des immissionsschutzrechtlichen Überwachungsverfahrens	76
4. Die Vereinbarkeit der Lizenzmodelle mit dem Überwachungsverfahren	77
5. Die Bürgerbeteiligung und die Präklusionsvorschriften	78
III. Der Kreis der nicht genehmigungspflichtigen Anlagen	81
1. Grundstruktur des Regelwerks	81
2. Einpassung der Lizenzmodelle	82
IV. Zusammenfassung	82
V. Weitere. Schlußfolgerungen	83
§ 3 Umweltschützende Gestaltungsmaximen der Verfassung	86
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes	86
1. Explizite verfassungsrechtliche Normierung	86
2. Handlungspflicht des Staates aus Art. 2 II 1 GG	87

3. Handlungspflicht aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 I GG	89
4. Ableitung aus dem Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit dem Gebot auf Schutz der Menschenwürde	90
5. Ergebnis	92
II. Folgerungen für die Gestaltung von Lizenzmodellen	92
1. Beibehaltung der Immissionsüberprüfung im Genehmigungsverfahren	92
2. Bestimmung der Abwertungsrate	93
III. Zusammenfassung	94
§ 4 Bestandsschutzprobleme	
I. Einleitung	95
1. Vorbemerkung	95
2. Rechtspolitische Prämissen der gesetzgeberischen Planungen	95
II. Regelungsinhalt eines Schadstofflitzengesetzes	96
1. Kreis der Marktteilnehmer und Umfang der Schadstofflitzenzierung	97
2. Fixierung der Gesamtemissionsmenge für die Anfangsverteilung	97
3. Litzenzierungsverpflichtung	98
4. Abwertungsrate	98
5. Modalitäten der Anfangsverteilung	99
6. Sonstige Modelleigenschaften	99
III. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes in der Implementationsphase	100
1. Die Problembereiche der Implementationsphase	100
2. Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz der nach geltendem Recht bestehenden Emissionsbefugnis	101
a) Die Emissionsbefugnis als Nutzung bürgerlich-rechtlichen Eigentums	102
aa) Die privatrechtlich garantierte Anlagen-nutzungsbefugnis als Anknüpfungspunkt	102
bb) Die Einbeziehung des öffentlich-rechtlichen Normzusammenhangs	111
cc) Der Diskurs über die Rechtsnatur der Baufreiheit	112
dd) Weitere Parallelen	118
ee) Zwischenergebnis	120

b) Das Verhältnis von privater Emissionsbefugnis zum öffentlich-rechtlichen Immissionschutzrecht	120
aa) Die Emissionsbefugnis als Bestandteil der der subjektiv-öffentlichen Rechtsposition des Anlagenbetreibers	121
bb) Laufende Betreiberpflicht	124
cc) Die Folge für die subjektivrechtliche Position des Anlagenbetreibers	127
dd) Zwischenergebnis	128
ee) Faktisches Emissionsverhalten als Grenze verfassungsrechtlichen Eigentums	129
ff) Immissionsschutzrechtliche Pflicht zur Begrenzung der Emissionen auf den betrieblich und unternehmerisch erforderlichen Umfang	131
gg) Zwischenergebnis	133
c) Die Emissionsbefugnis als Bestandteil des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb	134
d) Anerkennung der privatrechtlichen Emissionsbefugnis als Eigentum im Sinne von Art. 14 I 1 GG	134
aa) Systematische Abgrenzung von Art. 14 GG und der allgemeinen Handlungsfreiheit	134
bb) Anerkennung des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch Art. 14 GG	137
e) Verfassungsrechtliche Anerkennung der Emissionsbefugnis als auf eigener Leistung basierender öffentlich-rechtlicher Position des Anlagenbetreibers	138
aa) Anwendbarkeit des Leistungskriteriums	138
f) Ergebnis	142
3. Grenzen der Gestaltungsbefugnisse des Gesetzgebers aus Art. 14 GG	142
a) Die dogmatische Struktur des Art. 14 GG im Hinblick auf die Abgrenzung von Inhaltsbestimmung und Enteignung	142
b) Grenzen einer zulässigen Inhaltsneubestimmung aus Art. 14 I 2 GG im Hinblick auf die Anfangsverteilung	147
aa) Versteigerung von neuen Lizenzen	148
bb) Anfangsverteilung neuer Lizenzen	150
1) Orientierung am juristisch zulässigen Emissionskontingent	150
2) Orientierung am faktischen Emissionsverhalten	152

IV. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes in der Betriebsphase	153
1. Problembereich und Überblick über den Gang der Untersuchung	153
a) Bestandsschutzprobleme in der Betriebsphase	153
b) Überblick über den Gang der Untersuchung	155
2. Die lizenzierte Emissionsbefugnis als verfassungsrechtliches Eigentum im Sinne von Art. 14 I 1 GG	156
a) Die Emissionsbefugnis als Nutzung privater Eigentumsrechte	156
b) Die Lizenz als vermögenswertes Privatrecht oder als auf Leistung basierende subjektiv öffentlich-rechtliche Position	158
c) Ergebnis	160
3. Grenzen der Gestaltungsbefugnisse des Gesetzgebers aus Art. 14 I 2 GG bei der Modellformierung	161
a) Beachtung der Institutsgarantie	161
b) Das Problem des Zugangs für neue Interessenten	163
c) Die Limitierung der Gesamtmenge an sich	164
d) Die Ausgestaltung des Abwertungsmechanismus	165
aa) Verfassungsrechtlicher Maßstab für die Bestimmung der Abwertungsmodalitäten	165
bb) Die Ausklammerung von Individualbelangen durch den Abwertungsmechanismus	168
1) Die Ausklammerung von Einzelfallhärten	169
2) Ausschaltung von Mißbrauchsmöglichkeiten als eine Anforderung aus Art. 14 I 2 GG	174
e) Zulässigkeit von Sonderabwertungen	176
f) Zulässigkeit von Offenmarktstrategien	179
V. Maßstäbe des Grundrechts der Berufsfreiheit	182
1. Die Begrenzung des Modellzugangs als Zulassungsbeschränkung	182
a) Die betroffenen Berufe	183
b) Die Lizenzierung als objektive Zulassungsbeschränkung oder eine Beschränkung gleicher Wirkung	184
aa) Rechtmäßigkeit der objektiv zulassungsbeschränkenden Auswirkungen des Lizenzmodells	187
bb) Rechtmäßigkeit der subjektiven zulassungsbeschränkenden Auswirkungen des Lizenzmodells	191
2. Die Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit	191

VI. Die Vereinbarkeit von Lizenzmodellen mit dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 I GG	192
1. Gleichheitsprobleme bei der Anfangszuteilung	192
2. Die Verteilungsgerechtigkeit im Rahmen des Marktmodells	197
VII. Maßstäbe der allgemeinen Handlungsfreiheit	201
VIII. Zusammenfassung	202
§ 5 Rechtliche Rahmenbedingungen eines Lizenzmarktes	204
I. Einleitung	204
II. Die institutionellen Rahmenbedingungen für einen Lizenzmarkt	205
1. Der Lizenzinhalt und das Verbot unlizenzierter Emissionen	205
a) Die Bestimmung des Lizenzinhalts	205
b) Strafrechtliche Mittel zur Verhinderung unlizenzierter Emissionen	208
c) Verwaltungsrechtliche Mittel zur Verhinderung unlizenzierter Emissionen	210
aa) Nachträgliche Anordnungen	211
bb) Betriebsstillegungen und Betriebsuntersagungen	212
cc) Der Genehmigungswiderruf	213
dd) Rücknahme der Genehmigung	217
ee) Entziehung der Lizenzen	218
2. Die Schaffung von Markttransparenz	223
a) Die Einrichtung einer Lizenzbörse	223
b) Sollte eine Pflicht zum Börsenhandel implementiert werden ?	225
3. Grundzüge der zivilrechtlichen Ausgestaltung der Austauschmechanismen	226
a) Die Bestimmung der Marktzugangsberechtigung	226
b) Die Typologie dinglicher Übertragung der Umweltlizenz	231
aa) Die Übertragung der Umweltlizenz	231
bb) Die Ermöglichung kurzfristiger Nutzungsüberlassung	235
cc) Die Einrichtung eines Lizenzbuches	237
dd) Die schuldrechtliche Seite der Lizenztransfers	238
ee) Rechtsschutzprobleme	239

c)	Die Folge eines unberechtigten Lizenzerwerbs durch Dritte	239
4.	Der Marktzugang für ausländische Interessenten	242
a)	Der freie Marktzutritt für EG-Ausländer	242
aa)	Der freie Warenverkehr und die Kapitalverkehrsfreiheit	242
bb)	Die Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit	248
cc)	Die Behandlung der ausländischen Anlagenbetreiber	251
b)	Der Marktzutritt für Personen aus dem Ausland außerhalb des EG-Bereichs	252
III.	Die Verhinderung des Modellmißbrauchs durch kartellrechtliche Institute	252
1.	Beschreibung denkbarer Mißbrauchshaltungenweisen	253
2.	Die Anwendbarkeit kartellrechtlicher Institute	254
a)	Die Heranziehung des Kartellverbots in § 1 GWB	254
aa)	Der Inhalt des Kartellverbots	254
bb)	Die Ausnahmeregelungen der §§ 2 - 8 GWB	261
cc)	Anwendung des Kartellverbots auf dem Lizenzmarkt	263
b)	Das Kartellverbot des EWG - Vertrages	263
aa)	Problemstellung	264
bb)	Die Anwendbarkeit des Kartellverbots in Art. 85 I EWGV	264
cc)	Der weitere Inhalt des Kartellverbots in Art. 85 I EWGV	266
dd)	Die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen Art. 85 I EWGV	267
ee)	Normkonflikte mit dem EG - Recht	268
3.	Die kartellrechtliche Mißbrauchsaufsicht	269
a)	Tatbestand und Sanktionsfolgen der kartellrechtlichen Mißbrauchsaufsicht	269
b)	Die Mißbrauchsaufsicht im Bereich des EWG - Vertrages	275
c)	Die Mißbrauchsaufsicht im Bereich eines Lizenzmarktes	278
4.	Handhabbarkeit und Effektivität kartellrechtlicher Institute im Lizenzmarktbereich	283
IV.	Der verfassungsrechtlich erforderliche Schutz von Kleinunternehmen im Lizenzmarktbereich	286

1. Schutz durch kartellrechtliche Mechanismen	286
a) Schutz vor dem Mißbrauch von Marktmacht	286
b) Schutz vor überhöhten Preisen	287
2. Schutz gegen Preisüberhöhung durch strukturelle Preisbeeinflussung	287
3. Ergebnis	289
V. Offenmarktstrategien	289
1. Offenmarktstrategien als Ergänzung der Mißbrauchsaufsicht	290
2. Rechtliche Grenzen des Handlungsspielraums der Offenmarktinstitution	291
3. Ergebnis	294
VI. Zusammenfassung	294
§ 6 Schlußfolgerungen	298